de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

www.rechtspraak.nl

datum 2 april 2015
contactpersoon
e-mail
telefoonnummer
ons kenmerk
uw kenmerk
onderwerp Advies concept-Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 3 februari 2015 zond uw ambtsvoorganger aan de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") ter advisering toe een concept voor een brief aan de Tweede Kamer inzake de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, bestaande uit een deel I (hierna te noemen: de "**Kamerbrief**") en een deel II met daarin de eigenlijke Contourennota (hierna te noemen: de "**Contourennota**"). De Raad heeft hiervan met veel belangstelling kennisgenomen en is graag bereid om u hierover te adviseren.

1. De Contourennota

Met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt beoogd te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. De voorgestelde wijzigingen moeten bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging. Modernisering is volgens de Kamerbrief nodig omdat onderdelen van het huidige wetboek onvoldoende rekening houden met nieuwe technieken, andere maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de jurisprudentie. Daarnaast veroorzaakt het huidige wetboek onnodige en vermijdbare lasten. Ook is de modernisering nodig omdat het wetboek door vele incidentele wijzigingen in de loop der jaren onvoldoende overzichtelijk en toegankelijk is geworden en systematische knelpunten bevat.

Meer specifieke doelstellingen zijn blijkens de Kamerbrief (p. 4):

- bevorderen dat op strafbaar gedrag een adequate justitiële reactie wordt gegeven en zoveel mogelijk voorkomen dat onjuiste justitiële beslissingen worden genomen, en daarbij te borgen dat het onderzoek in een strafzaak vanaf het begin zowel zorgvuldig als voortvarend plaatsvindt, met inachtneming van de (grond)rechten van burgers,
- een duidelijke en evenwichtige regeling van de bevoegdheden en procespositie van de verschillende deelnemers aan de strafrechtspleging,
- facilitering van een digitaal strafproces,

- vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek en de regeling van de opsporingsbevoegdheden en stroomlijning van procedures in het vooronderzoek, berechting en tenuitvoerlegging,
- verkorting van doorlooptijden, waarbij de verantwoordelijkheid van de procesdeelnemers voor een voortvarende procesgang wettelijk wordt vastgelegd, het onderzoek in eerste aanleg zo veel mogelijk wordt afgerond vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting en de appelprocedure zich zo veel mogelijk concentreert op de aangevoerde bezwaren tegen de beslissing in eerste aanleg,
- een effectieve en persoonsgerichte tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, en
- te voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger.

De Kamerbrief bevat onder meer een beschrijving van een uitvoerig wetgevingsprogramma dat een periode tot en met december 2018 bestrijkt (par. 4.3).

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

2. Advies

Gelet op het karakter van de adviesaanvraag beperkt de Raad zich in dit advies zo veel mogelijk tot de hoofdlijnen. Waar de Contourennota al meer gedetailleerde voorstellen bevat, zal de Raad daarop waar mogelijk en wenselijk reeds in dit advies ingaan. Ten aanzien van sommige onderwerpen heeft de Raad nog geen uitgewerkt standpunt kunnen bepalen omdat deze binnen de Rechtspraak nog ter discussie staan of zullen worden gebracht. De Raad zal daarop te zijner tijd terugkomen in de advisering over de betreffende wetsvoorstellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voorstellen die de verhouding tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter raken alsmede het instrumentarium dat de rechter ter beschikking zou moeten staan bij het voeren van regie. Ten aanzien van dergelijke onderdelen zal de Raad volstaan met een aantal voorlopige kanttekeningen. Benadrukt zij dat het onbesproken laten van bepaalde voornemens niet betekent dat de Raad die onderschrijft.

De Kamerbrief en Contourennota geven aanleiding tot de volgende opmerkingen. Deze zien achtereenvolgens op het proces, de inhoud en de gevolgen voor werklast en organisatie.

---

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

2.1. Opmerkingen over het proces

Zoals in de Kamerbrief (p. 15-17) is uiteengezet, gaat het hier om een majeure wetgevingsoperatie die alle deelnemers in de strafrechtspleging raakt. Een dergelijke operatie vraagt om een zorgvuldig proces waarbij rekening wordt gehouden met de zienswijze van alle betrokkenen. Om deze reden zijn de organisaties die werkzaam zijn in de strafrechtspleging nauw bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek betrokken. Ook de Rechtspraak is gevraagd om in de voorbereiding van deze operatie over de vormgeving van het nieuwe wetboek mee te denken, en hiervan is graag gebruik gemaakt. De Rechtspraak heeft daarbij steeds rekening gehouden met haar onafhankelijke positie in het staatsbestel.

De Raad spreekt zijn waardering uit over de interactieve wijze waarop deze wetgevingsoperatie is opgezet en over het feit dat veel van de opmerkingen die van de kant van de Rechtspraak ten aanzien van deelonderwerpen zijn gemaakt, in de Contourennota zijn terug te vinden. De Raad acht het van belang dat het Wetboek van Strafvordering wordt aangepast aan de eisen van de moderne tijd. De stroomlijning van de strafrechtketen is belangrijk. Voor de burger zal het nieuwe Wetboek van Strafvordering toegankelijker en begrijpelijker moeten zijn. En voor de partijen die ermee moeten werken, moet het de lastige hobbels weg nemen. De wijze waarop hieraan door uw ambtenaren getracht is tegemoet te komen verdient complimenten. In betrekkelijk korte tijd hebben zij veel goed werk verricht. Gelet daarop en het belang het wetboek bij de tijd te brengen, hoopt de Raad dan ook dat het voorgenomen wetgevingsprogramma daadwerkelijk in zijn geheel zal worden voltooid.

Ten aanzien van het proces zijn wel twee belangrijke kanttekeningen op zijn plaats. In de eerste plaats wijst de Raad op het *tempo* waarin deze operatie wordt uitgevoerd, dat, ondanks aanpassing van de oorspronkelijke planning, nog steeds te hoog ligt om een zorgvuldig wetgevingsproces mogelijk te maken. In de tweede plaats merkt de Raad op dat het proces vooralsnog *gefragmenteerd* is opgezet, onder meer door het in diverse werkgroepen laten plaatsvinden van discussies rond afgebakende deelthema's. Daardoor waren de grote lijnen en uitgangspunten onvoldoende zichtbaar. Dit alles heeft naar de mening van de Raad zijn weerslag op zowel de mogelijkheden voor het opzetten en afronden van diepgaande interne en ketenbrede discussies, als op de vormgeving en inhoud van de Contourennota. De hoge snelheid van het proces is ook de reden waarom de Raad, mede in aanmerking genomen de wijze waarop de Rechtspraak is georganiseerd, niet in alle gevallen een gedragen standpunt kan innemen. De Raad adviseert dan ook het tempo van deze wetgevingsoperatie nog verder aan te passen om een zorgvuldig wetgevingsproces mogelijk te maken.

2.2. Opmerkingen over de inhoud

2.2.1 Inleiding

De Raad begrijpt de contouren aldus dat de rechter de ruimte krijgt om actief regie te voeren, terwijl de verdediging meer mogelijkheden krijgt om voorafgaand aan de terechtzitting nader onderzoek te verzoeken. De Raad ziet hierin een *'beweging naar voren'*, een grotere *regierol van de rechter* en een meer *contradictoire gedingstructuur*. Tijdigheid vormt daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Niet alleen met het oog op een voortvarende behandeling van strafzaken, maar juist ook om de rechtsbescherming te vergroten. Met die tijdigheid wordt immers bevorderd dat het verlangde

onderzoek zo snel mogelijk wordt verricht, zodat de betrouwbaarheid en volledigheid van dat onderzoek optimaal worden geborgd. Voor de fase voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting voorziet de Contourennota in een grotere rol voor de rechter-commissaris. Als finale beslechter van het strafproces blijft de positie van de zittingsrechter intact. De zittingsrechter blijft de mogelijkheid behouden om nader onderzoek te (laten) verrichten bijvoorbeeld in de vorm van het horen van getuigen. De 'beweging naar voren', de regierol van de rechter en de contradictoire gedingstructuur laten de bevoegdheden van de zittingsrechter om uiteindelijk zijn verantwoordelijkheid voor de waarheidsvinding en de eerlijkheid van het proces waar te kunnen maken, ongemoeid.
De Raad beziet deze wetgevingsoperatie vanuit de twee pijlers van de Visie op de Rechtspraak 2020[2]:

1. Het versterken van de blijvende waarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit.
2. Nauw aansluiten bij behoeften en problemen in de samenleving.

Vanuit deze toekomstvisie onderschrijft de Raad volmondig de wenselijkheid en doelstellingen van de onderhavige wetgevingsoperatie, met dien verstande dat voor de Raad de kwaliteit van de strafrechtspleging vooropstaat. De Raad heeft daarbij in het bijzonder de volgende wensen:

- *Solide rechtsbescherming in het vooronderzoek door rechterlijke betrokkenheid* om de betrouwbaarheid van dat vooronderzoek te kunnen waarborgen, alsmede de naleving van grondrechten van de (direct en indirect) bij het strafproces betrokken personen.
- *Behoud van het primaat van de zittingsrechter*. Met het oog op de waarheidsvinding, de rechtsbescherming van de bij het strafproces betrokken personen en de effectiviteit van het strafproces dient het vooronderzoek zich te richten op de uiteindelijke oordeelsvorming door de zittingsrechter.
- *Vergroting van de regiemogelijkheden door RC én zittingsrechter* waarbij een balans moet worden gevonden tussen flexibiliteit en voorzienbaarheid. Enerzijds moet de wijze van regievoering kunnen worden bepaald aan de hand van de omvang en de aard van de zaak, de omvang van onderzoekswensen en eventuele reeds beschikbare dossierkennis van een rechterlijke functionaris. Anderzijds moet aan procespartijen voldoende helderheid worden geboden tot wie en binnen welke termijnen zij eventuele onderzoekswensen in die regiefase kenbaar kunnen maken.

De Raad zal hierna vanuit het hiervoor geschetste perspectief enkele algemene en concrete kanttekeningen plaatsen bij de inhoud van de Kamerbrief en de Contourennota. Daartoe zal eerst een aantal aspecten worden genoemd die de Raad in meer algemene zin mist. Vervolgens zal meer specifiek worden ingegaan op de keerzijde van de uitgangspunten waarvoor volgens de Raad in de Contourennota onvoldoende oog is. Daarna zal aandacht worden besteed aan de vraag of vanuit rechterlijk perspectief voldoende voorwaarden worden geschapen om de door de wetgever beoogde versterkte regievoering door de rechter te kunnen verwezenlijken. Daarbij zal een apart onderdeel worden gewijd aan de

---

[2] Zie http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Visie-op-de-rechtspraak/Pages/default.aspx.

procedure in hoger beroep. Tot slot zullen enkele voorstellen ten aanzien van verschillende bijzondere procedures worden besproken en korte opmerkingen worden geplaatst bij enkele overige onderwerpen.

2.2.2 Algemene opmerkingen

Samenhangend kader van grondslagen en beginselen ontbreekt
De Raad mist een samenhangend kader van grondslagen en beginselen. Deze grondslagen en beginselen zouden moeten uitmonden in een visie van het kabinet over de toekomst van het strafproces en de taken en verantwoordelijkheden van diegenen die bij dat strafproces betrokken zijn (zoals onder meer de betrokken opsporingsinstanties, het openbaar ministerie, de verdachte, de raadsman, de rechter, getuigen, deskundigen, slachtoffers en beslagenen). Dit kader en deze visie kunnen vervolgens als basis en ijkpunt dienen voor de uitwerking van concrete voorstellen.

In het samenhangend kader zou onder meer moeten worden neergelegd hoe verschillende beginselen en doelstellingen en de soms tegenstrijdige belangen met elkaar in balans dienen te worden gebracht. Wat de Rechtspraak betreft gaat het in ieder geval om de volgende breed gedeelde beginselen en doelstellingen: rechtsbescherming, waarheidsvinding, openbaarheid, onmiddellijkheid, rechtmatigheid, legaliteit, rechtseenheid, rechtszekerheid, vermoeden van onschuld, behoorlijkheid, effectiviteit, efficiëntie, proportionaliteit en subsidiariteit. De onafhankelijke en onpartijdige rechter zal in concrete zaken deze beginselen en doelstellingen telkens in balans moeten brengen. Die belangenafweging kan anders uitvallen afhankelijk van de aard van de zaak, alsmede de belangen die op het spel staan. Zo zal de behandeling van een strafzaak zonder verdachte, zonder publiek en zonder slachtoffer een ander karakter hebben dan de behandeling van een strafzaak waarbij de verdachte en het slachtoffer wel aanwezig zijn of een zaak die onder grote publieke aandacht staat.

De rechterlijke verantwoordelijkheid om in een concrete zaak tot een afgewogen uitspraak te komen, laat echter onverlet dat dit eerst mogelijk is indien op het niveau van wetgeving een samenhangend kader van grondslagen en beginselen en visie op de toekomst van het strafproces aanwezig is. In het stelsel van dwangmiddelen moet bijvoorbeeld uitgangspunt zijn dat de autoriteit die daarover heeft te oordelen gelijk opgaat met de mate van inbreuk die met toepassing van dat dwangmiddel gepaard gaat. Hoe zwaarder de inbreuk is, hoe hoger de eisen zouden moeten zijn die aan toepassing van het dwangmiddel worden gesteld, en hoe zwaarder de autoriteit die over toepassing van dat dwangmiddel moet oordelen. Dat er samenhang en een goede balans moet bestaan tussen de grondslagen en beginselen geldt zeker voor een ingrijpende, het gehele strafproces omvattende, wetgevingsoperatie als de onderhavige. De Raad acht van belang dat ook in het aankomend wetgevingsproces de gewenste balans als ijkpunt zal fungeren. Op die balans biedt de Contourennota onvoldoende zicht.

Wetgeving alleen is niet voldoende
Daarnaast acht de Raad het van belang er op te wijzen dat wetgeving alleen niet voldoende zal zijn om de gestelde doelstellingen te bereiken. De doelstellingen zullen slechts worden bereikt wanneer voor de verschillende betrokkenen bij het strafproces duidelijk is wat van hen bij de concrete toepassing verwacht wordt. Het gaat dan om de beantwoording van de volgende vragen:

- Wat zijn de randvoorwaarden voor een kwalitatief goed vooronderzoek en een kwalitatief goede verdediging, vervolging en berechting? Hoe werkt dit uit in de taken en verantwoordelijkheden van de rechter, het openbaar ministerie, de verdachte, de raadsman en de opsporingsdiensten?
- Welke eisen worden gesteld aan de verdediging in de zin van tijdigheid en activiteit en hoe verhoudt zich dat tot het recht op toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand?
- Welke eisen worden gesteld aan het openbaar ministerie in het licht van de activiteit en tijdigheid die van de verdediging wordt verlangd en de regierol die de rechter wordt toegedacht?
- Wanneer, hoe en in hoeverre kan en moet de rechter zijn toetsende en rechtsbeschermende taak uitoefenen ten aanzien van het opsporingsonderzoek en buitengerechtelijke afdoening?

De beschrijving in de Contourennota van wat er voor de verschillende procesdeelnemers verandert (p. 90-94) geeft daar nog niet in alle gevallen bevredigende antwoorden op. Ter illustratie: ten aanzien van de verdediging wordt vooral benadrukt dat de voorgenomen wijzigingen meer ruimte bieden voor het doen van nader onderzoek, terwijl de voorgenomen wetgeving onmiskenbaar ook betekent dat van de verdediging meer zal worden verlangd in de zin van tijdigheid indien de verdediging van die ruimte gebruik wenst te maken. Dat is relevant omdat die beschrijving van taken en verantwoordelijkheden bepalend zou moeten zijn bij de facilitering van de verschillende procesdeelnemers.

Ook in een ander opzicht mist de Raad de notie dat wetgeving alleen niet de oplossing zal zijn voor de gesignaleerde problemen binnen de strafrechtsketen. Binnen en buiten de Rechtspraak dienen namelijk nog de nodige praktische barrières te worden beslecht, bijvoorbeeld op het terrein van digitalisering, e-mailverkeer, tijdigheid, bereikbaarheid en dossierbeheer. Dat is waar de Taskforce OM-ZM in het rapport "Recht doen. Samenwerken loont" wat betreft de schakel OM-Rechtspraak aandacht voor heeft gevraagd en in welk verband onder meer thans in alle gerechten Verkeerstorens ++ worden opgericht die als doel hebben logistieke problemen op te lossen.[3] Binnen het Programma VPS wordt de ketensamenwerking verder vormgegeven.

De Raad adviseert u de Kamerbrief en de Contourennota aan te vullen aan de hand van de hiervoor weergegeven algemene opmerkingen.

2.2.3 Aandacht voor de keerzijde van de uitgangspunten

De Raad mist aandacht voor de keerzijde van de wijze waarop getracht wordt de ook door de Rechtspraak onderschreven uitgangspunten te verwezenlijken. Daarbij kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat de realisatie van bepaalde uitgangspunten in sommige gevallen de overhand heeft gekregen ten koste van andere wezenlijke beginselen en belangen en daarmee ten koste van de balans van de voorgenomen wetgevingsoperatie. Op sommige onderdelen verdient het – als gevolg van deze andere beginselen en belangen – ook aanbeveling de verwachtingen over de te realiseren doelstellingen te temperen. In dit kader zullen achtereenvolgens aan de orde komen de keerzijde van (a) de beweging

---

[3] Taskforce OM-ZM, '*Recht doen. Samenwerken loont*', februari 2014. Zie http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/OM-en-Rechtspraak-gaan-logistieke-problemen-aanpakken.aspx.

naar voren, (b) de regierol van de rechter, (c) het contradictoir strafproces en (d) de vereenvoudiging van het Wetboek van Strafvordering. De Raad adviseert u de navolgende opmerkingen en vragen bij de Kamerbrief en Contourennota te betrekken.

a. De beweging naar voren

De *'beweging naar voren'* in het strafproces levert een minder openbaar en minder onmiddellijk strafproces op. Dat kan bijvoorbeeld voor slachtoffers inhouden dat zij met bepaalde aspecten van de strafzaak onbekend blijven indien voor het verstrekken van die informatie geen voorziening wordt gecreëerd. Het ligt voor de hand die taak te laten vervullen door het openbaar ministerie, zoals ook voortvloeit uit artikel 51a lid 3 Sv.

In het bijzonder vraagt de Raad duidelijkheid over de vraag welke onderdelen van het strafproces wel en welke onderdelen niet in de openbaarheid behoeven te geschieden. Daarbij moet overigens bedacht worden dat het ook voordelen heeft als regie zich buiten de openbaarheid afspeelt. Daarmee wordt immers voorkomen dat een zaak die op een openbare zitting is aangebracht vanwege het nemen van regiebeslissingen niet inhoudelijk kan worden behandeld. Door meer regie te voeren buiten de openbaarheid kan teleurstelling worden voorkomen van diegenen die emotioneel naar een zitting hebben toegeleefd of moeite hebben gedaan om bij de zitting aanwezig te kunnen zijn, bijvoorbeeld door verlof op te nemen. Interne en externe controle op hetgeen buiten het zicht van de openbare zitting geschiedt, zal dan op een andere manier moeten worden gerealiseerd door daarover goed te communiceren.

De 'beweging naar voren' heeft al tot gevolg gehad dat de rechter in veel strafzaken niet meer betrokken is. Die (politieke) keuze heeft een keerzijde. Zo bestaan binnen de Rechtspraak zorgen over de kwaliteit van waarheidsvinding en de toepassing van het materiële strafrecht in zaken die leiden tot een strafbeschikking.[4] De vraag rijst of voor een adequate strafrechttoepassing niet meer 'checks and balances' nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van rechterlijke betrokkenheid bij de afdoening, hetgeen ook op een minder formele leest en zonder terechtzitting zou kunnen worden vormgegeven. Zorgen bestaan ook ten aanzien van de schikkingenpraktijk in grote ontnemings- en fraudezaken. De Raad adviseert u om op dit vlak de mogelijkheid en wenselijkheid van rechterlijke toetsing en betrokkenheid te onderzoeken en is graag bereid daarover mee te denken.

De 'beweging naar voren' impliceert verder ook dat het zwaartepunt van de behandeling van een zaak nog meer bij de behandeling in eerste aanleg komt te rusten. De Raad onderschrijft ook dit onderdeel van de voorgenomen wetgevingsoperatie. Een dergelijke verschuiving betekent echter ook dat de zittingsrechter in eerste aanleg die verzwaring zal moeten kunnen waarmaken. Het zwaartepunt bij de berechting in eerste aanleg betekent dat niet in iedere zaak kan worden voorkomen dat een zaak zal moeten worden aangehouden voor het doen van nader onderzoek. Alleen dan kan de Rechtspraak in staan voor het belang van waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces. De Raad adviseert de verwachtingen op dit punt (minder aanhoudingen) enigszins te temperen. In het verlengde hiervan merkt

[4] Dat deze zorgen terecht zijn, blijkt uit: Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen (Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht)*, Den Haag 2014.

de Raad ten slotte op dat wanneer het horen van getuigen vroeger in de procedure zal worden verricht, dit nog niet betekent dat de zittingsrechter in voorkomende gevallen niet meer zelf getuigen zal moeten (laten) horen.

b. De regierol

De *regierol* die de rechter wordt toegedacht zou het beeld kunnen creëren van een rechter die op de stoel van het openbaar ministerie komt te zitten. In de praktijk komt het voor dat rechters het openbaar ministerie wijzen op een niet opgeroepen tolk, een niet geregeld transport van een gedetineerde verdachte of het ontbreken van een reclasseringsrapport. Ook stellen rechters ter zitting regelmatig vragen naar aanleiding van een onduidelijke redactie van de tenlastelegging. De voorzitter van de strafkamer komt daarnaast thans reeds de bevoegdheid toe om voorafgaand aan de terechtzitting de officier van justitie op te dragen nader onderzoek te (doen) verrichten, alsmede gegevensdragers en stukken bij de processtukken te voegen dan wel stukken van overtuiging over te leggen (artikel 258 lid 2 Sv). Met dergelijk rechterlijk handelen wordt weliswaar vertraging voorkomen, maar het actieve optreden door de rechter kent ook verschillende keerzijden. Soms geldt dat met dergelijk actief optreden het wettelijke takenpakket waarop de financiering is gebaseerd wordt overstegen. Door het herstellen van omissies door de rechter verdwijnt bovendien mogelijk de prikkel voor andere ketenpartners om (tijdig) datgene te doen waarvoor zij verantwoordelijk zijn.[5] Andere vormen van actief rechterlijk optreden kennen een meer principieel aspect omdat dergelijk optreden mogelijk niet goed past bij de onpartijdige rol die de rechter dient te vervullen. De Raad adviseert u om toe te lichten hoe u de versterkte regierol van de rechter ziet ten opzichte van de onpartijdigheid van de rechter alsmede de taakverdeling ten opzichte van het openbaar ministerie.

Daarbij moet worden bedacht dat een versterking van de regierol van de rechter niet noodzakelijkerwijs met zich brengt dat een zaak in alle gevallen 'panklaar' op zitting komt. Terecht bestaat niet het voornemen de ambtshalve verantwoordelijkheid voor de zittingsrechter anders in te kleden. Die eigen verantwoordelijkheid van de zittingsrechter is – naast het zwaartepunt van de behandeling in eerste aanleg – een tweede reden waarom het van belang is te benadrukken dat niet in ieder zaak zal kunnen worden voorkomen dat de zaak zal moeten worden aangehouden voor het doen van nader onderzoek. De Rechtspraak kan (en zal) er samen met het openbaar ministerie naar streven dat een zaak zittingsrijp geappointeerd wordt, maar dat laat de verantwoordelijkheid van de zittingsrechter onverlet om ter verwezenlijking van de waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces de behandeling van de zaak aan te houden. Kortom: ook hier verdient het aanbeveling de verwachtingen ten aanzien van reductie van aanhoudingen te temperen.

c. Een meer contradictoir strafproces

Een meer *contradictoir strafproces* brengt met zich dat meer activiteit van de verdediging wordt verlangd. Daar horen vanzelfsprekend ook de faciliteiten bij om die actieve rol te kunnen waarmaken. Het belang van rechtsbijstand wordt bijvoorbeeld groter en de vraag is hoe zich dat verhoudt met de

---

[5] Het aantal logistieke nalatigheden moet door de inrichting van de genoemde gemeenschappelijke Verkeerstorens ++ overigens sterk worden terug gedrongen. Het zijn ook die aspecten waarop de Verkeerstorens ++ zich richten. Inhoudelijke beslissingen worden daarin niet genomen en de eigen taken en verantwoordelijkheden van OM en ZM blijven overeind.

recente ontwikkeling om juist daarop te bezuinigen. Daarnaast is het voor een actieve opstelling van de verdediging nodig dat de verdachte tijdig in kennis wordt gesteld van de beschuldiging en de inhoud van het dossier. Ook is van belang dat de verdediging in de penitentiaire inrichtingen eenvoudig kan beschikken over (technische) faciliteiten om het (digitale) dossier en eventuele beelden te kunnen raadplegen en bespreken. Daarbij dient de privacy van getuigen en slachtoffers te worden gewaarborgd en moet worden voorkomen dat delen van het dossier kunnen worden gewijzigd en/of zonder toestemming van de rechter kunnen worden vermenigvuldigd of doorgezonden.
Een ander aandachtspunt is dat bij eventuele afstemming tussen zittingsrechter en rechter-commissaris de transparantie richting procespartijen moet worden geborgd.

Wezenlijke vragen zijn verder in dit verband:

- Hoe wordt de Rechtspraak in staat gesteld de belangen van derden (o.a. getuigen, slachtoffers, beslagenen etc.) te borgen in een strafproces dat zich meer richt op hetgeen procespartijen verdeeld houdt?
- Hoe verhoudt die ontwikkeling zich tot de zelfstandige verantwoordelijkheid die de zittingsrechter en de rechter-commissaris hebben voor de waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces?
- Welke opstelling wordt van de zittingsrechter verwacht ten aanzien van onrechtmatigheden in het voorbereidend onderzoek? En heeft die opstelling alleen betrekking op de wijze waarop de zittingsrechter dat voorbereidend onderzoek dient te toetsen of zou die opstelling zover dienen te gaan dat de zittingsrechter onrechtmatigheden niet meer ambtshalve zou moeten onderzoeken?

Deze laatste vragen zijn te meer van belang in verband met de relatie tot het interne en externe toezicht op de naleving van het recht binnen de strafrechtketen. Kortom: hoe wordt bij een marginalere rol voor de rechter binnen een contradictoire gedingstructuur de rechtsstatelijkheid en de betrouwbaarheid van het vooronderzoek geborgd? Ook hier geldt verder dat het herstellen van omissies later in de keten of het achterwege laten van enige ambtshalve reactie, de prikkel voor andere ketenpartners om zorgvuldig te handelen, niet vergroot.

Tot slot wijst de Raad erop dat voor zowel de ontwikkeling naar een meer contradictoir strafproces als voor de hiervoor beschreven 'beweging naar voren' een kwalitatief goed proces-verbaal van de politie een belangrijk vereiste is. De Raad onderschrijft in dit verband het voorstel als genoemd in de Contourennota (p. 46) om te voorzien in een wettelijke grondslag voor een AMvB waarmee de verbaliseringsplicht nader kan worden genormeerd. In een dergelijke AMvB zouden wat betreft de Raad de kwalitatieve randvoorwaarden voor het proces-verbaal dienen te worden opgenomen.

d. Het vereenvoudigen van het wetboek
Het doel van het *vereenvoudigen van het wetboek* komt het meest pregnant naar voren in de voorgenomen wetsvoorstellen aangaande de toepassing van de voorlopige hechtenis en de inzet van overige dwangmiddelen. De belangrijkste kanttekening daarbij is dat daarmee in de eerste plaats ook aanzienlijke materiële verschuivingen worden bewerkstelligd waarvoor de Contourennota geen

bevredigende rechtvaardiging biedt. Zo heeft de vereenvoudiging tot gevolg dat dwangmiddelen in veel meer situaties en ten aanzien van meer personen – ook gezinsleden en kennissen van verdachte – kunnen worden toegepast. Uitgangspunt bij de toepassing van dwangmiddelen is dat de ernst van de inbreuk ten gevolge van een dwangmiddel gelijk dient op te lopen met de toetsende autoriteit en dat bij ingrijpende dwangmiddelen rechterlijke betrokkenheid niet kan worden gemist. Dat uitgangspunt wordt belangrijker wanneer de zittingsrechter zich meer terughoudend zou dienen op te stellen ten aanzien van onrechtmatigheden in het voorbereidend onderzoek. De vereenvoudiging sluit in zoverre niet goed aan bij de door u voorgestane 'beweging naar voren'. Die beweging kan immers slechts worden gerealiseerd indien er sprake is van rechterlijke betrokkenheid bij dat vooronderzoek in de persoon van de rechter-commissaris. De Raad vraagt zich ook af of vereenvoudiging van het wetboek zal leiden tot vereenvoudiging van het strafproces. Minder rechterlijke betrokkenheid in het vooronderzoek en meer open normen in de opsporingsfase zullen namelijk waarschijnlijk leiden tot minder rechtszekerheid en meer rechtersrecht, meer discussie ter zitting, meer nader onderzoek naar de toepassing van bevoegdheden en meer twijfel over de betrouwbaarheid van het opsporingsonderzoek.

Ten aanzien van de *preventieve hechtenis* heeft de voorgenomen vereenvoudiging tot gevolg dat in meer gevallen de verdachte in verzekering kan worden gesteld en voorlopig kan worden gehecht. Het voornemen is om de grens te leggen bij feiten waarvoor maximaal 1 jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd, of bij feiten waarvoor maximaal 2 jaar kan worden opgelegd. Dit betekent dat de enkele wens tot vereenvoudiging tot gevolg heeft dat (buiten de rechter om) in veel meer situaties, te weten in lichtere gevallen, een inbreuk kan worden gemaakt op de vrijheid van burgers. In de Contourennota wordt aangegeven dat de gronden en voorwaarden voor toepassing van deze vrijheidsbeneming blijven bestaan en dat erop wordt vertrouwd dat deze voldoende waarborgen bieden (p. 44-45). De Raad deelt dat vertrouwen niet zonder meer. De vrijheidsbenemende maatregel van de inverzekeringstelling kan immers door de hulpofficier van justitie of de officier van justitie worden toegepast (en dus niet door de rechter) en de Raad vraagt zich af of deze niet geheel onafhankelijke functionarissen bij de verruimde toepassingsmogelijkheden van deze bevoegdheid voldoende in staat zijn om de belangen van onderzoek en rechtsbescherming/grondrechten op juiste wijze te wegen. De Raad adviseert u in het licht van het voorgaande in de Contourennota te verduidelijken hoe bij deze verruiming de hierbij betrokken belangen volgens u voldoende gewaarborgd zijn.

Ten aanzien van de *overige dwangmiddelen* wordt voorgesteld de toepassingscriteria te vereenvoudigen alsmede het voorlopige hechteniscriterium en het criterium van geschokte rechtsorde te verlaten. Het gevolg daarvan is dat het toepassingsbereik van bepaalde dwangmiddelen aanzienlijk wordt vergroot, in het bijzonder voor de lichtere misdrijven en de bevoegdheden waar thans nog het bestaan van de geschokte rechtsorde als voorwaarde voor toepassing wordt vereist. Deze bevoegdheden kunnen worden ingezet tegen verdachten, maar ook tegen anderen, zoals familieleden of kennissen van de verdachten. Het voornemen bestaat om het toepassingsbereik te beperken, door, naast de eis dat uitoefening van de bevoegdheid steeds in het belang van het onderzoek moet zijn, als eis te stellen dat de uitoefening van de bevoegdheid in het concrete geval in overeenstemming is met beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De Raad acht het onwenselijk toepassing van dwangmiddelen louter te baseren op een door de opsporingsinstanties te maken afweging tussen proportionaliteit en subsidiariteit. Anders dan bijvoorbeeld het verdenkingscriterium zal toepassing van de proportionaliteit en subsidiariteit bij iedere

combinatie van (onder meer) delict, dwangmiddel en mate van verdenking anders uitpakken. Daarbij komt dat sommige specifieke dwangmiddelen ook meer eigensoortige criteria kennen (denk aan het Tallon-criterium bij infiltratie) en als waarborg, gelet op de ernst van de inbreuk, daarom thans is voorzien in rechterlijke betrokkenheid (infiltratie, stelselmatige inwinning van informatie, pseudokoop en -dienstverlening). De Raad zet dan ook vraagtekens bij het rechtsbeschermende karakter van die algemene eis van proportionaliteit en subsidiariteit in de dagelijkse praktijk van de opsporing. De Raad vraagt zich daarnaast af of dit criterium voor de opsporingsinstanties voldoende houvast biedt en – in juridisch opzicht – voldoende rechtszekerheid. In veel gevallen zal pas door de rechter duidelijkheid worden geboden of de toepassing proportioneel en subsidiair was. Dergelijk casuïstisch recht lijkt daarom ook vanuit het oogpunt van legaliteit en rechtsbescherming niet wenselijk. De Contourennota is in dit opzicht ook niet geheel consistent. Daar waar het criterium van de geschokte rechtsorde wordt bekritiseerd omdat het in de praktijk onvoldoende houvast geeft (Contourennota, p. 41), komt daarvoor een andere open norm in de vorm van de proportionaliteit en de subsidiariteit in de plaats. Hoewel de Rechtspraak zeker niet afkerig staat ten opzichte van vereenvoudiging, moet dat niet ten koste gaan van belangrijke aspecten als rechtszekerheid en rechtsbescherming. Zeker niet bij de toepassing van dwangmiddelen. Rechtszekerheid en rechtsbescherming vereisen een zekere fijnmazigheid.

Ten slotte heeft de Raad kennis genomen van het voornemen om bij de *doorzoeking* van een woning niet langer de aanwezigheid van de rechter-commissaris te eisen, maar slechts een door de rechter-commissaris verleende machtiging (Contourennota, p. 52). De Raad merkt in dit verband op dat in de praktijk de rechter-commissaris vaker wel dan niet aanwezig is. Niet duidelijk is dus in hoeverre dit voorstel het wetboek dichter bij de praktijk zou brengen. Wanneer dat het doel is, zou kunnen worden volstaan met codificering van de in de adviesaanvraag aangehaalde jurisprudentiële uitzondering dat de rechter-commissaris niet bij de gehele doorzoeking aanwezig hoeft te zijn.[6] Samen met de reeds gecodificeerde uitzondering voor die gevallen waarin de komst van de rechter-commissaris niet kan worden afgewacht, lijkt daarmee de aansluiting met de praktijk gerealiseerd. Het verder op afstand plaatsen van de rechter-commissaris bij een terecht als ingrijpend aangemerkt dwangmiddel past daar niet bij. Dat geldt temeer daar niet alleen het huisrecht in het geding is, maar ook de betrouwbaarheid van het onderzoek. Voorts is de rechter-commissaris bij een doorzoeking nodig om ordemaatregelen te nemen wanneer de doorzoeking wordt verstoord en dient hij beslissingen te nemen omtrent het beslag. Een andere betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de doorzoeking kan in ieder geval niet zonder dit goed te onderzoeken, bijvoorbeeld door het verrichten van rechtsvergelijkend onderzoek.

2.2.4 Voorwaarden voor regievoering door de rechter

Een wezenlijk aspect van de huidige wetgeving is het vergroten van de regierol van de rechter. Dat de Raad daar positief over is, mag niet verbazen gelet op de eigen visie op de Rechtspraak. De Contourennota kent op onderdelen veel voornemens die voor een dergelijke regierol de juiste voorwaarden scheppen. Verruimde mogelijkheden van de rechter-commissaris en de voorzitter, de eis van tijdigheid ten aanzien van verzoeken, de rechter in plaats van de officier van justitie als diegene tot wie getuigenverzoeken kunnen worden gericht, de mogelijkheid om tussenbeslissingen in regie-aangelegenheden enkelvoudig uit te spreken, de mogelijkheid van schriftelijke voorbereidingsrondes

---

[6] HR 8 november 1988, ECLI:NL:HR:1988:AC0602, *NJ* 1989, 127.

indien de rechter dat wenst, de termijnstelling ten aanzien van het intrekken van het hoger beroep, zijn stuk voor stuk voorstellen die de Raad toejuicht. Hetzelfde geldt voor het door u gehanteerde uitgangspunt dat het uiteindelijk de zittingsrechter is die bepaalt of het vooronderzoek voldoet en of tot afdoening van een zaak kan worden overgegaan. Al deze voornemens markeren dat de rechter de regie heeft. Ten aanzien van een aantal van die voornemens vraagt de Raad zich zelfs af of codificatie daarvan moet wachten op de voorgenomen planning. In het bijzonder het voornemen om de rechter als voorportaal voor getuigenverzoeken te laten fungeren en het voornemen om ten aanzien van het intrekken van het hoger beroep een termijn te stellen, zijn voornemens die binnen de Rechtspraak breed worden gesteund en naar het zich laat aanzien betrekkelijk eenvoudig in wetgeving kunnen worden omgezet.

De Raad heeft echter grote aarzeling bij het voornemen om de raadkamer de mogelijkheid te geven te beslissen dat het vooronderzoek voortduurt na het verstrijken van de 90 dagen gevangenhouding (Contourennota p. 34). Niet duidelijk is welk probleem hiermee wordt opgelost. Eventuele onduidelijkheden over wie regie heeft, kunnen worden weggenomen door daarover gewoonweg duidelijkheid te bieden. Daarbij komt dat een openbare raadkamer die beslist over de voorlopige hechtenis en de verlenging van het onderzoek de facto niet verschilt van een pro forma behandeling door een zittingscombinatie. Enig kwaliteits- of efficiëntievoordeel ziet de Raad dan ook niet. Mogelijk nadeel van dit instrument is juist dat de zittingscombinatie nog later aan zet is, zonder dat duidelijk is of in het vooronderzoek datgene plaatsvindt dat nodig is voor het oordeel van de zittingscombinatie. De Raad spreekt dan ook de voorkeur uit om de huidige praktijk te continueren, dan wel het voorstel van een nadere motivering te voorzien.

De Raad brengt verder het volgende naar voren als het gaat om de voorwaarden voor de rechter om regie te voeren. Belangrijkste voorwaarde daarvoor is de *rechterlijke onpartijdigheid* bij het voeren van regie. Vervolgens zullen enkele voor de Rechtspraak wezenlijke (en vooralsnog ontbrekende) *randvoorwaarden* worden geschetst ten aanzien van de regievoering. Ten slotte zullen enkele opmerkingen worden geplaatst die specifiek betrekking hebben op de *procedure in hoger beroep.*

Bevestiging van de onpartijdigheid van de rechter die regie voert
In de eerste plaats constateert de Raad dat de gedachte kan postvatten dat sprake is van een spanningsveld tussen een rechter die regie voert en een onpartijdige rechter. De Raad acht het met het oog op de regietaak wenselijk dat u zich hierover uitspreekt. Veel vaker dan voorheen zal de rechter in een vroeg stadium beslissingen (moeten) nemen terwijl diezelfde rechter later, alleen of samen met twee andere rechters, finaal moet beslissen over dezelfde strafzaak. Dat rechters beslissingen nemen die het verdere verloop van de strafprocedure bepalen, is niet vreemd. In andere rechtsgebieden en rechtstelsels is het niet ongewoon dat voorbereidende en tussenbeslissingen worden genomen die het verdere verloop en/of zelfs de uitkomst van de procedure mede bepalen. Ook in het strafrecht doet zich dit reeds voor. Denk aan het wijzen van tussenbeslissingen omtrent getuigenverzoeken en het beslissen op preliminaire verweren. De Raad vraagt u zo nadrukkelijk om een standpunt omdat in de Contourennota een voorzichtige tendens zichtbaar lijkt om de rechter met het oog op zijn onpartijdigheid van sommige vormen van samenloop van beslistaken uit te sluiten, bijvoorbeeld ten aanzien van het bezwaarschrift tegen de dagvaarding. De Raad acht dat niet gelukkig omdat daarvan een aanzuigende werking niet valt

uit te sluiten. In wezen wordt daarmee immers een extra rechterlijke toets gecreëerd en een mogelijkheid om oneigenlijk uitstel van een zaak te realiseren. Afgezien daarvan versterkt een dergelijke ontwikkeling de gedachte dat een rechter die tussenbeslissingen neemt later niet meer onpartijdig zou zijn. Het voeren van regie brengt nu eenmaal met zich dat bepaalde (tussen)beslissingen moeten worden genomen in een zaak waarover diezelfde rechter later een eindoordeel dient te vellen. En als gezegd zullen die beslissingen gaan toenemen. Het uitgangspunt zou daarbij hetzelfde dienen te zijn als nu, namelijk dat het nemen van dergelijke (tussen)beslissingen op zichzelf geen afbreuk doet aan de rechterlijke onpartijdigheid, ook niet wanneer deze alleen (als bijvoorbeeld zaaksvoorzitter) en/of in de niet openbare voorfase worden genomen. Het nemen van een beslissing die ongunstig is voor een procespartij betekent niet dat de rechter niet meer over de onpartijdigheid beschikt om over latere beslispunten te oordelen. Een en ander volgt ook uit bestendige jurisprudentie van de Hoge Raad en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De Hoge Raad hanteert als vertrekpunt dat een rechter uit hoofde van zijn aanstelling moet worden vermoed onpartijdig te zijn, tenzij zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen die zwaarwegende aanwijzingen opleveren voor het oordeel dat hij jegens de verdachte een vooringenomenheid koestert, althans dat de bij de verdachte dienaangaande bestaande vrees objectief gerechtvaardigd is.[7] Het enkele feit dat een rechter in een strafzaak bijvoorbeeld in de fase van het vooronderzoek beslissingen heeft genomen, rechtvaardigt op zichzelf nog geen vrees ten aanzien van diens onpartijdigheid, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tot uitdrukking heeft gebracht.[8] Dit ligt anders wanneer die rechter zich daarbij heeft moeten uitspreken over aspecten van de schuldvraag die weinig verschillen van de aspecten waarop het te vellen eindoordeel betrekking heeft. Daarnaast moet de strafrechter ook de schijn van partijdigheid vermijden. "*Justice must not only be done, it must also be seen to be done*".[9] Indien de wetgever de suggestie omarmt dat het nemen van een tussen- of procesbeslissing betekent dat hij niet meer onpartijdig is, zal de rechter niet goed regie kunnen voeren. De Raad adviseert u – als gezegd – hierop expliciet in te gaan, om in de toekomst misverstanden te vermijden.

Praktische randvoorwaarden om de rechter regie te laten voeren
Als gezegd kan (en zal) de Rechtspraak niet méér kunnen bewerkstelligen dan dat een zaak zittingsrijp ter planning zal worden aangeboden. Dat ziet de Rechtspraak als haar regietaak. Om die taak goed te kunnen vervullen bestaan nog een aantal voor de Rechtspraak wezenlijke praktische randvoorwaarden waarvoor vooralsnog onvoldoende aandacht is. Het gaat dan om (a) een *grotere voorzienbaarheid* en (b) *meer flexibiliteit*.

a. Grotere voorzienbaarheid
De Raad hecht aan een grotere voorzienbaarheid met het oog op de voorbereiding van zaken. Dat op de zitting moet worden geconstateerd dat het onderzoek onvolledig is, kan niet in alle gevallen worden voorkomen. Een zekere onvoorspelbaarheid is inherent aan het strafproces en een volledige

---

[7] HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7956

[8] Bijvoorbeeld EHRM 24 mei 1989, *NJ* 1990, 627 (Hauschildt), EHRM 24 augustus 1993, *NJ* 1993, 650 (Nortier) en EHRM 22 april 1994, *Publ. ECHR Series A, vol. 286* (Aravaia de Carvallho).

[9] Vgl. EHRM 26 oktober 1984, (De Cubber tegen België), *NJ* 1988, 744 en EHRM 24 maart 2009 (Poppe tegen Nederland), *NJ* 2009, 534.

'voorspelbare zitting' valt niet te realiseren en moet ook niet worden nagestreefd. Dat neemt niet weg dat wel een grotere voorzienbaarheid kan worden bewerkstelligd. Daarbij is de Rechtspraak ook afhankelijk van tijdigheid en volledigheid bij het openbaar ministerie en de verdediging.

Om te beginnen is het noodzakelijk dat het openbaar ministerie tijdig aan de verdediging kenbaar maakt waarvan en op basis waarvan de verdachte beschuldigd wordt. Voor de verdachte dienen ook voldoende tijd en (financiële) mogelijkheden beschikbaar te zijn om een raadsman te raadplegen. Ook de rechter dient voor het voeren van regie – evenals de verdediging voor het indienen van onderzoekswensen – tijdig voor de zitting te kunnen beschikken over het strafdossier en de (definitieve) beschuldiging. De Raad ziet in de Contourennota onvoldoende voorwaardenscheppende maatregelen in die richting. In zaken die zich daarvoor lenen zou gedacht kunnen worden aan een 'regiemoment' voordat de zaak wordt geappointeerd en de dagvaarding voor de zitting uitgaat.

Van de verdediging mag verder worden verwacht tijdig onderzoekswensen op te geven en daarmee niet te wachten tot kort voor de zitting. Daarbij moet worden bedacht dat niet altijd sprake hoeft te zijn van een compleet dossier. De rechter-commissaris en de zittingsrechter zouden het moment moeten kunnen bepalen waarop van het openbaar ministerie een zo compleet mogelijk onderzoek en procesdossier mag worden verwacht en van de verdediging mag worden verwacht onderzoekswensen op te geven, bijvoorbeeld op eerdergenoemd 'regiemoment'. Daarbij zou naar mening van de Raad voor de gevallen waarin voldoende helder was wat wanneer van de verdediging mocht worden verwacht, ook moeten worden nagedacht over de mogelijkheid van het verbinden van een sanctie aan het niet tijdig opgeven van onderzoekswensen door de verdediging wegens strijd met de goede procesorde (zie ook hiervoor p. 6). Het vereiste van het tijdig indienen van onderzoekswensen geldt ook voor het openbaar ministerie. Evenals de verdediging dient ook het openbaar ministerie zijn vorderingen zo tijdig mogelijk te doen. De Raad mist in de Contourennota aandacht voor dit aspect. De rechter zou kunnen worden versterkt in zijn opdracht te komen tot een voortvarende behandeling wanneer hij evenals de bestuurs- en civiele rechter over een instrument zou beschikken om – na afweging van alle betrokken belangen – vorderingen van het openbaar ministerie af te wijzen, bijvoorbeeld op grond van beginselen van een goede procesorde. Een dergelijk beginsel zou ook goed passen bij de voorgenomen versterking van de regierol van de rechter en de door de wetgever gewenste 'beweging naar voren'.

De Raad wenst ten slotte enkele kanttekeningen te plaatsen bij het voornemen om te komen tot één criterium voor de beoordeling van getuigenverzoeken, waarbij rekening wordt gehouden met het stadium waarin het verzoek is gedaan. De idee hierachter wordt op zichzelf breed gedragen.[10] Het nu voorliggende voorstel is echter niet altijd even eenduidig. Om te beginnen moet de Raad vaststellen dat materieel nog steeds sprake is van (tenminste) twee criteria: een soepel criterium voor het geval het verzoek redelijkerwijs niet eerder had kunnen worden gedaan en een strenger criterium in die gevallen waarin de rechter dat nodig acht met het oog op de waarheidsvinding en/of het belang van de verzekering van het recht van de verdachte op een eerlijk proces (vgl. Contourennota p. 34). Op een

---

[10] Zie ook de Hoge Raad hieromtrent in zijn arrest van 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496, *NJ* 2014/441 met annotatie door M.J. Borgers en in het bijzonder r.o. 2.78 waarin de vraag wordt opgeworpen of de twee criteria nog wel bestaansrecht hebben en ten aanzien van die vraag wordt vastgesteld dat beantwoording daarvan niet aan de rechter maar aan de wetgever is.

andere plaats wordt de indruk gewekt dat alle verzoeken dienen te worden beoordeeld aan de hand van de noodzaak met het oog op de waarheidsvinding en/of verwezenlijking van het recht op het eerlijk proces, maar dat aan die noodzaak hogere eisen mogen worden gesteld indien het verzoek eerder gedaan had kunnen worden (Contourennota p. 68). Ook dat wijst op een criterium dat op enig moment strenger wordt en dat roept tevens de vraag op hoe het strenger criterium zich verhoudt tot het zelfstandige belang van waarheidsvinding en recht op een eerlijk proces. Ten slotte – en dat is het voornaamste bezwaar – heeft het criterium of een verzoek redelijkerwijs eerder had kunnen worden gedaan als consequentie dat op het moment van het indienen van een verzoek voor de verdediging nog niet duidelijk is of aan de vereiste tijdigheid is voldaan. Dat zal uiteindelijk de zittingsrechter moeten bepalen, en wanneer die bij de inhoudelijke behandeling bepaalt dat het verzoek wel tijdig is gedaan, kan het zijn dat een verzochte getuige alsnog moet worden gehoord en de behandeling daartoe moet worden aangehouden. De Raad vraagt zich af of het voornemen om bij AMvB nadere regels te geven die toenemende onzekerheid voldoende kan wegnemen. Enige onzekerheid bij de beoordeling van getuigenverzoeken is onvermijdelijk, maar zou niet moeten worden vergroot. Dat is met het oog op het voeren van regie en een voortvarende behandeling van strafzaken niet wenselijk. Ook de verdediging komt dat niet ten goede. Deze kan dan immers niet anticiperen op de vraag of een verzoek tijdig wordt gedaan of niet. Dit nadeel doet zich niet voor indien termijnen worden gesteld. De termijnen die nu aan het doen van getuigenverzoeken zijn gesteld voldoen wellicht niet, maar dat zou volgens de Raad niet per se hoeven te betekenen dat een systeem van andere termijnen dient te worden afgewezen. Nadeel van de huidige termijn is dat de termijn afhankelijk is gemaakt van de terechtzitting, en dat verzoeken dan ook pas kunnen worden gedaan nadat zittingstijd voor de zaak is gereserveerd en andere procespartijen naar de zaak hebben toegeleefd.

b. Meer flexibiliteit

Voor een goede waarheidsvinding, een goede rechtsbescherming en een effectief strafproces is nodig dat de rechter in staat wordt gesteld regie te voeren. Op welke wijze, en door welke rechterlijke functionaris deze regie het beste kan plaatsvinden, is afhankelijk van de omvang en de aard van de zaak, de omvang van onderzoekswensen en eventuele reeds beschikbare dossierkennis van een rechterlijke functionaris. Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt tussen politierechterzaken, zaken bij de meervoudige kamer, zaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en zaken waarin de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt. In sommige zaken kan de rechter-commissaris beter regie voeren, in andere zaken kan de voorzitter beter regie voeren. In de Contourennota lijkt te worden gekozen voor de rechter-commissaris als enige rechter die regie voert. De Raad acht dit niet wenselijk gelet op de diversiteit van zaken, onderzoeken en onderzoekswensen. Indien in een wettelijke regeling de regie wordt geconcentreerd bij één rechterlijke functionaris, zal dat ten koste gaan van de kwaliteit en effectiviteit van het strafproces. De Raad adviseert op dit punt de gerechten de ruimte te geven voor maatvoering en daarbij de concrete zaak en de daarbij te onderscheiden belangen mede als uitgangspunt te nemen (zaaks- en werkstroomdifferentiatie).

Voor goede regievoering door de rechter dient naar mening van de Raad aan de volgende randvoorwaarden te worden voldaan:

- Voor alle procespartijen moet duidelijk zijn op welk moment en bij welk 'loket'[11] onderzoekswensen moeten worden ingediend;
- De Rechtspraak is er zelf verantwoordelijk voor dat onderzoekswensen die bij dit loket zijn ingediend, terechtkomen bij de rechter die regie voert. Deze verantwoordelijkheid mag niet worden afgewenteld op procespartijen;
- Regie staat ten dienste aan de beoordeling door de zittingsrechter. Uiteindelijk heeft de zittingsrechter het laatste woord;
- De regierechter kan zonder zitting beslissen op onderzoekswensen, mits procespartijen schriftelijk, digitaal of in een regiebijeenkomst zijn gehoord;
- In zaken bij de meervoudige kamer, blijft in beginsel de voorzitter gedurende het gehele strafproces voorzitter in de zaak. De zittingssamenstelling blijft zo veel mogelijk dezelfde.

Zoals in de Contourennota terecht wordt aangegeven, beslist uiteindelijk de zittingsrechter of het onderzoek volledig is. Het is immers de zittingsrechter die belast is met de uiteindelijke oordeelsvorming waarvoor dat (nader) onderzoek nodig of onnodig is. Wanneer de aanpak van de rechter-commissaris niet aansluit bij datgene wat de zittingsrechter nodig acht, leidt een proactieve aanpak door de rechter-commissaris niet tot de gewenste voortvarende afdoening in strafzaken. Een zaak zal dan immers alsnog moeten worden aangehouden voor het doen van onderzoek dat de zittingsrechter noodzakelijk acht. Vanuit die gedachte ligt het voor de hand om vanaf het moment van uitbrengen van de dagvaarding of een mededeling/ kennisgeving van verdere vervolging de voorzitter of de zittingsrechter te belasten met de beslissing door welke functionaris – voorzitter of rechter-commissaris – regie wordt gevoerd. Uitgangspunt zou kunnen zijn dat de voorzitter beslist wie regie heeft: de voorzitter of de rechter-commissaris. De gedachtewisseling op dit vlak is, mede in het licht van het recente arrest van de Hoge Raad hieromtrent,[12] op dit moment nog niet afgerond.

Met het oog op meer flexibiliteit is het verder wenselijk dat de voorzitter, net als de rechter-commissaris, voorafgaand aan en buiten de zitting hoor- en wederhoor kan toepassen, afwijzende beslissingen zou moeten kunnen nemen en deze ook buiten de zitting moet kunnen mededelen. Een en ander uiteraard met de nodige transparantie en met behoud van de verantwoordelijkheid van de voltallige zittingscombinatie. Ook op dit punt is de interne gedachtewisseling nog niet afgerond.

De Raad adviseert u ten slotte behoedzaam om te gaan met voorschriften in de wet ten aanzien van regie. In plaats van wetgeving kunnen lokale en landelijke werkafspraken worden benut voor de benodigde uniformering en omkadering van de regierol van de rechter.

Resumerend ten aanzien van de regierol

Alles afwegende, bepleit de Raad een systeem waarin het primaat van de zittingsrechter voorop staat. Die zittingsrechter moet optimaal worden bediend en daarbij hoort *meer flexibiliteit* in de wijze van regievoering dan de Contourennota op dit punt biedt. Zowel ten aanzien van welke rechter regie dient te voeren, als ten aanzien van de voorzieningen die rechters op regievlak nodig hebben. Niet in alle zaken

---

[11] Bijvoorbeeld is mogelijk dat een Verkeerstoren ++ hierin een loketfunctie krijgt.

[12] HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505.

ligt het voor de hand (alleen) de rechter-commissaris regie te laten voeren. Daarnaast moet worden onderzocht of de voorzitter vergelijkbare regiemogelijkheden kan krijgen als de rechter-commissaris. Die flexibiliteit dient gepaard te gaan met *grotere voorzienbaarheid.* Voor procespartijen moet helder zijn tot wie zij zich in de regiefase moeten richten. Het openbaar ministerie dient tijdig aan te geven welk onderzoek nog vereist is en hoeveel tijd dat vergt, alsmede wanneer het procesdossier wordt aangeleverd. Verdediging en openbaar ministerie dienen hun verzoeken en vorderingen tijdig te doen. Daarvoor is nodig dat de rechter (en de verdediging) tijdig op de hoogte is van het dossier en de beschuldiging en zou de rechter die regie voert procespartijen aan termijnen moeten kunnen binden wanneer hij van oordeel is dat er verzoeken en vorderingen kunnen worden gedaan. In het verlengde daarvan valt een instrument te overwegen om niet alleen slagvaardig in te kunnen spelen op proceshandelingen van de zijde van de verdediging die de voortvarendheid kunnen hinderen, maar ook op dergelijke proceshandelingen van de zijde van het openbaar ministerie die in strijd zijn met beginselen van goede procesorde. Ten slotte verdient het systeem van getuigenverzoeken nadere overdenking waarbij een systeem met termijnen (zij het wellicht andere termijnen dan nu) ook overwogen zou moeten worden.
Met het oog op de definitieve voorstellen aangaande het vooronderzoek en de berechting en meer in het bijzonder omtrent het koppelvlak daartussen, treedt de Raad graag in overleg over de wijze waarop dit kan worden gerealiseerd. De discussie binnen de Rechtspraak over deze thema's zal dan mogelijk ook meer zijn uitgekristalliseerd, in welk geval de Raad ook meer concrete mogelijkheden kan aanreiken.

2.2.5 Behandeling en beslissing in hoger beroep

De Raad onderschrijft het voornemen het huidige stelsel van voortbouwend appel voor de behandeling van strafzaken in hoger beroep verder uit te bouwen. Hiervoor bestaat binnen de Rechtspraak een groot draagvlak. Kernpunt daarbij is dat het vonnis in eerste aanleg uitgangspunt vormt voor de behandeling en beslissing in hoger beroep waarbij de tegen het vonnis en de daarin onderscheiden beslissingen ingediende *bezwaren leidraad bij de behandeling en beslissing* zijn.
De Raad onderschrijft ook de voorgenomen afschaffing van het verlofstelsel (art. 410a Sv) om de redenen als in de Contourennota weergegeven, en meent dat door de verdere ontwikkeling van het voortbouwend appel de noodzaak voor een dergelijk stelsel niet langer aanwezig is. Daarbij is mede gelet op de nadelen die dit stelsel voor de praktijk oplevert.
De Raad heeft evenmin bezwaar tegen het toekennen aan de advocaat-generaal in hoger beroep van dezelfde bevoegdheden als de officier van justitie in eerste aanleg ten aanzien van het inschakelen van deskundigen in hoger beroep. Dit vloeit voort uit de bevoegdheden die het openbaar ministerie heeft als uitvloeisel van het opportuniteitsbeginsel en zijn positie als procespartij in hoger beroep met het vervolgingsmonopolie.
De Raad constateert verder met vreugde dat de thans bestaande praktijk van intrekkingen van hoger beroep wordt aangescherpt opdat het aantal intrekkingen dat kort voor de terechtzitting plaatsvindt en leidt tot vergeefse voorbereiding wordt teruggedrongen.
Door de verdere invoering van het voortbouwend appel en het zwaartepunt dat daarbij wordt gelegd op de ingediende bezwaren, boet de discussie rond de mogelijkheden van partieel appel tevens aan belang in. Dit geldt eveneens voor deelbeslissingen zoals ten aanzien van de vordering van de benadeelde partij en de vordering tot tenuitvoerlegging.

Nieuw beslismodel in hoger beroep?
Het is de Raad niet geheel duidelijk of en in welk opzicht u voornemens bent het beslismodel in hoger beroep aan te passen. In het begin van de Contourennota (p. 30) wordt een specifiek beslismodel in hoger beroep aangekondigd, maar verdere uitwerking daarvan ontbreekt. Wat betreft de Raad zou het uitgangspunt moeten zijn dat de uitspraak in hoger beroep zich concentreert op de aangevoerde bezwaren ten aanzien van die feiten waartegen de bezwaren zijn gericht, mits deze voldoende en tijdig onderbouwd zijn aangevoerd. Dit betekent dat de ingevolge artikel 359 lid 2 en lid 3 Sv in verbinding met artikel 415 Sv geldende motiveringsvereisten ook in hoger beroep richtsnoer vormen voor de aan de motivering van die onderbouwde bezwaren te stellen eisen. Tijdig ingediende en goed onderbouwde bezwaren en standpunten zullen aldus kunnen rekenen op een evenredig onderbouwde beslissing. Standpunten die daaraan niet voldoen, zullen zonder bijzondere motivering kunnen worden gepasseerd. Dit is – anders dan de Contourennota aangeeft – geen verzwaring van de motiveringseisen in hoger beroep, maar een uitwerking van de nu reeds ingevolge de rechtspraak van de Hoge Raad geldende vereisten. De Raad onderstreept de noodzaak van een goede motivering in hoger beroep nu de appelrechter daarmee uitlegt waarom zijn arrest afwijkt van het vonnis waarvan beroep indien dat wordt vernietigd. Dat is niet alleen van belang voor de rechter in eerste aanleg en de procespartij(en), die bezwaren tegen zijn vonnis heeft/hebben geformuleerd, maar ook voor eventuele slachtoffers en de maatschappij.

Ambtshalve taak appelrechter
De Raad mist een overweging over de ambtshalve taak van de appelrechter.
Wat is bijvoorbeeld de ambtshalve taak van de appelrechter als een rechtzoekende geen rechtsbijstand heeft en deze zelf niet in staat is bepaalde juridische leerstukken te overzien of zijn standpunten adequaat juridisch te duiden? De Raad zou zich kunnen voorstellen dat de appelrechter ambtshalve ingrijpt indien de beslissing van een rechtbank op majeure punten evident onjuist blijkt: daar bijvoorbeeld waar vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging had moeten volgen in plaats van veroordeling of wanneer de straf onredelijk hoog uitpakt in het licht van bijvoorbeeld de oriëntatiepunten voor de straftoemeting. Ook moet ambtshalve kunnen worden ingegrepen in gevallen waarin de Hoge Raad ambtshalve casseert (vervolgingsuitsluitingsgronden, niet existente straffen en/of maatregelen etc.). In deze omstandigheden moeten de gerechtshoven de ruimte hebben hun rechtsbeschermende en kwaliteitsbewakende functie te kunnen blijven vervullen.

Voorts ziet de Raad voor de gerechtshoven een (ambtshalve) taak weggelegd op het terrein van de rechtseenheid en rechtsvorming. De Hoge Raad legt zich immers door toepassing van artikel 80a RO meer toe op rechtsvorming en rechtseenheid. Dat brengt een grotere verantwoordelijkheid voor de gerechtshoven met zich om, bij verschil van inzicht tussen de rechtbanken en/of de gerechtshoven (en dus ten behoeve van de rechtsvorming en rechtseenheid), daarvoor geëigende zaken met een daarop gerichte motivering voor cassatie aan de Hoge Raad voor te leggen. De Raad meent dat, ten aanzien van de vraag of ook in het strafrecht de mogelijkheid dient te bestaan zogenoemde prejudiciële (rechts)vragen door de feitenrechter te laten voorleggen aan de Hoge Raad, eerst de resultaten van nader wetenschappelijk onderzoek op dat punt dienen te worden afgewacht.

Ook in hoger beroep grotere voorzienbaarheid en meer flexibiliteit
Als gezegd staat voor de Raad in de onderhavige wetgevingsoperatie de kwaliteit van de rechtspraak voorop. Dat geldt temeer voor de gerechtshoven, aangezien die als laatste feitelijke instantie fungeren en tevens, zoals hierna zal worden toegelicht, een grote rol hebben op het terrein van rechtsvorming en rechtseenheid. Om die kwaliteit te kunnen leveren, acht de Raad het ook hier van belang dat de voorstellen voorzien in *grotere voorzienbaarheid* en *meer flexibiliteit*.

In de fase van het hoger beroep wordt voortgebouwd op de beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de bezwaren die zijn aangevoerd tegen het vonnis dat in eerste aanleg is gewezen. De bezwaren vormen tevens het kader voor de eisen die worden gesteld aan de motivering van de uitspraak in hoger beroep: in ieder geval zal moeten worden gerespondeerd op de naar aanleiding van de bezwaren ter terechtzitting aangevoerde verweren (ontvankelijkheids- en bewijsverweren, aangevoerde strafuitsluitingsgronden en strafmaatverweren). De bezwaren tegen het vonnis en de daarin weergegeven beslissingen behoren tijdig te worden ingediend. Aan het indienen van bezwaren tegen het vonnis worden op dit moment geen eisen gesteld; evenmin verbindt de wet consequenties aan het overschrijden van de termijn voor het indienen van bezwaren door de verdachte. De Raad acht het van belang dat de wet aangeeft aan welke eisen de bezwaren behoren te voldoen, alsook waar dit toe leidt in geval van niet nakoming of overschrijding van die termijnen. Gedacht zou kunnen worden aan het vervallen van de responsieplicht voor de appelrechter bij tardief (te laat) ingekomen bezwaren. Eenzelfde sanctie zou een rol kunnen vervullen bij zaken waarin het hoger beroep niet tijdig is ingetrokken. De Raad meent overigens dat ook de Rechtspraak zich dient te verbinden aan termijnen bij het uitwerken van uitspraken in eerste aanleg en in appel. Deze termijnen dienen te worden opgenomen in landelijke werkafspraken voor rechtbanken en gerechtshoven.[13]

Het tijdig en eerder aangeven van de bestaande bezwaren tegen het vonnis in eerste aanleg biedt de mogelijkheid tijdig voorafgaand aan de terechtzitting bestaande onderzoekswensen van verdediging en openbaar ministerie te inventariseren. Bekeken zou moeten worden in hoeverre overeenstemming tussen procespartijen over onderzoekswensen daarbij een rol kan spelen, uiteraard met een rechterlijke toets over het belang van dat onderzoek voor de waarheidsvinding en als waarborg voor de belangen van getuigen en slachtoffers. Regievoering kan plaatsvinden door zittingsrechter, poortraadsheer of raadsheer-commissaris. De keuze welke mogelijkheid wordt benut, is afhankelijk van aard en omvang van de zaak en eventuele mogelijkheden voor de procespartijen hun onderzoekswensen reeds voor de zitting in te dienen en vervuld te kunnen krijgen. Ook hier zou gedacht kunnen worden aan een 'regiemoment' tot welk moment uiterlijk verzoeken tot (nadere) onderzoekshandelingen van de procespartijen voorafgaand aan de terechtzitting kunnen worden ingediend. De Raad meent dat sprake dient te zijn van flexibiliteit in die zin dat de verschillende mogelijkheden om deze onderzoekswensen in hoger beroep te inventariseren, te weten door tussenkomst van de raadsheer-commissaris op de voet van artikel 411a van het Wetboek van Strafvordering, door tussenkomst van de poortwachter-raadsheer in appel of middels een regiezitting of voorzittersbeslissing, naast elkaar moeten kunnen worden beproefd en wettelijke grondslag behoeven. Een en ander met inachtneming van eerder genoemde

---
[13] Dit punt heeft de bijzondere aandacht van de in oprichting zijnde Verkeerstorens ++.

randvoorwaarden. Zo onderschrijft de rechtspraak het belang dat voor procespartijen duidelijk is waar en wanneer onderzoekswensen moeten worden ingediend. De Verkeerstorens++ kunnen daarbij net als in eerste aanleg een logistieke functie vervullen. Uiteindelijk beslist ook in hoger beroep de zittingsrechter of het onderzoek volledig is.

Ten slotte brengt de Raad onder de aandacht dat in de procedure in hoger beroep voldoende aandacht moet zijn voor slachtoffers en nabestaanden. Dat het strafproces zich in hoger beroep richt op hetgeen procespartijen verdeeld houdt, mag niet betekenen dat de belangen van het slachtoffer op de achtergrond raken. Dat betekent dat de mate waarin de contradictoire gedingstructuur in een concreet strafproces wordt doorgetrokken niet alleen afhangt van procespartijen, maar ook van (de aanwezigheid van) het slachtoffer. Dat kan bijvoorbeeld een grotere responsieplicht vergen of een minder uitvoerige (besloten) regiefase dan de andere procespartijen wenselijk achten. Ook op dat vlak dient de appelrechter – gelijk de rechter in eerste aanleg – de nodige flexibiliteit te houden.

2.2.6 Bijzondere procedures

Jeugdstraf(proces)recht
Ten aanzien van het jeugdstrafprocesrecht stelt de Contourennota – onder meer – voor de regeling die ziet op de verplichte aanwezigheid van de ouders bij het onderzoek ter terechtzitting zodanig aan te passen dat met de aanwezigheid van één ouder kan worden volstaan. De Raad brengt u in dit verband onder de aandacht dat dit vraagstuk echter raakvlakken heeft met de voorgenomen verruiming van de risicoaansprakelijkheid van ouders. Een benadeelde partij kan nog op de terechtzitting een vordering indienen tot vergoeding van schade. Ouders zullen actief geïnformeerd moeten worden over de mogelijkheid dat nog ter terechtzitting een vordering kan worden ingediend waarvoor zij aansprakelijkheid dragen. Ook rijst de vraag of ouders, bij verruiming van risicoaansprakelijkheid, niet vergelijkbare appelmogelijkheden moeten krijgen als de benadeelde partij.

Bij rechtbanken vinden regelmatig zogenoemde combi-zittingen plaats. Op deze zittingen oordeelt één jeugdrechter, of zittingscombinatie met een jeugdrechter, over zowel civielrechtelijke verzoeken als in de strafzaak. Belangrijk voordeel daarvan is dat alle relevante feiten en omstandigheden bekend zijn en, voor zover toegestaan, integraal kunnen worden afgewogen. Binnen de rechtspraak wordt thans nagegaan of, en zo ja op welke punten, er wettelijke bepalingen nodig zijn om deze integrale benadering beter te faciliteren.

12 Sv-procedure
Ten aanzien van de voorgestelde wijziging van de beklagprocedure over het niet (verder) vervolgen (procedure ex artikel 12 Sv) heeft de Raad de volgende opmerkingen. De Raad volgt daarbij de volgorde van de Contourennota.

- Als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een beklag op grond van artikel 12 Sv acht de Raad het met u van belang dat sprake is van een beslissing van het openbaar ministerie. De Raad onderschrijft het voorstel dat u op dat punt doet. Wel acht de Raad van belang dat in de beslissing waaruit volgt dat geen strafvervolging zal plaatsvinden, duidelijk tot uitdrukking

wordt gebracht door welk orgaan die beslissing is genomen, zodat daaromtrent in de beklagprocedure geen discussie hoeft te bestaan en het voor klagers duidelijk is tot welk orgaan zij zich moeten richten indien zij alsnog strafvervolging wensen te bewerkstelligen. In de praktijk ontbreekt die duidelijkheid dikwijls en blijkt bijvoorbeeld pas later dat het openbaar ministerie een bepaalde beslissing heeft geaccordeerd.

- Invoering van een beklagtermijn acht de Raad begrijpelijk in het licht van de belangen die voor beklaagden op het spel staan, ook al kan het zijn dat klagers – zeker wanneer sprake is van ernstige delicten – meer bedenktijd nodig hebben. De Raad heeft daarbij de indruk dat een goed gemotiveerde beslissing van het openbaar ministerie, gevolgd door goede communicatie over wat het opsporingsonderzoek wel of niet heeft opgeleverd, tegemoet kan komen aan eventuele bezwaren tegen invoering van een beklagtermijn.

- Over de toetsingsmogelijkheden van het hof, en in het bijzonder de omvang daarvan, wordt momenteel binnen de beklagkamers van de gerechtshoven verschillend gedacht. Dit onderwerp staat dan ook nog ter discussie. De Raad zal u te zijner tijd in de advisering over het betreffende wetsvoorstel over de uitkomsten van die discussie informeren.

- Er bestaan bij de Raad geen zwaarwegende bezwaren tegen uitbreiding van de mogelijkheden van feitenonderzoek in het kader van de beklagprocedure in die gevallen waarin sprake lijkt te zijn van een onvolledig onderzoek. Wel acht de Raad het wenselijk dat meer flexibiliteit mogelijk is in de wijze waarop het hof van die mogelijkheid gebruik maakt. In bepaalde zaken (bijvoorbeeld politiegeweld- en zwaardere zaken) ligt het voor de hand dat de rechter-commissaris of raadsheer-commissaris dat onderzoek verricht, maar in lichtere zaken zou het ook mogelijk moeten zijn om eenvoudige onderzoekshandelingen (bijvoorbeeld het door de politie horen van een enkele getuige) op te dragen aan de advocaat-generaal.

- De Raad onderschrijft dat de lange duur van de procedure een belangrijk knelpunt oplevert. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de door u voorgestelde wettelijke termijn van zes maanden alleen haalbaar is wanneer ook de andere ketenpartners tijdigheid betrachten. De termijn van zes maanden bestaat landelijk reeds als streefnorm, maar blijkt vooral de laatste tijd in de praktijk niet haalbaar omdat het openbaar ministerie niet in staat is tijdig het ambtsbericht en het (complete) politiedossier aan te leveren. Hiertoe zullen derhalve de nodige organisatorische voorzieningen moeten worden getroffen. De Raad beveelt u verder aan de uitkomsten van het thans lopende WODC onderzoek op dit punt bij uw definitieve voorstel te betrekken.

- De Raad heeft geen bezwaar tegen invoering van de mogelijkheid van een voorwaardelijk bevel tot vervolging, temeer daar sommige gerechtshoven deze mogelijkheid reeds toepassen. Dat neemt niet weg dat het de voorkeur zou verdienen om een andere rechtsingang rechtstreeks bij het openbaar ministerie te creëren voor deze gevallen waarin strafvervolging niet, maar civiele schadevergoeding wel opportuun is. Vooral in zaken die in het ZSM-traject worden afgedaan, komt voor dat door de snelle afdoening de mogelijkheid van schadevergoeding ten onrechte niet wordt benut en dat er vervolgens op de voet van artikel 12 Sv beklag wordt ingediend,

uitsluitend met het oog op het verkrijgen van schadevergoeding. Gewaakt moet worden dat dergelijke zaken onnodig terecht komen in een beklagprocedure. In het verlengde daarvan merkt de Raad op dat de praktische uitwerking van het voornemen van de wetgever ingewikkeld kan zijn, bijvoorbeeld in zaken waarbij een strafbeschikking is gegeven met een straf die is afgestemd op een situatie waarin niet tevens een schadevergoedingsplicht wordt opgelegd. Een voorwaardelijk bevel tot vervolging betekent dan dat een beklaagde naast de opgelegde straf ook een schadevergoeding moet betalen, wil hij (verdere) vervolging voorkomen. Dit terwijl hem mogelijk een lagere straf was opgelegd, wanneer bij het geven van de strafbeschikking reeds een schadevergoedingsplicht was betrokken. Ook op dit punt vergt de afdoening van ZSM-zaken (waartoe het merendeel van de hier bedoelde zaken behoren) een goede voorziening teneinde praktische uitwerkingsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen.

- Ten slotte brengt de Raad onder de aandacht dat regelmatig beklag wordt gedaan, enkel met het oog op het verkrijgen van inzage in de processtukken omdat de politie en het openbaar ministerie inzage weigert dan wel voor een aangever niet duidelijk is tot wie hij zich daarvoor moet richten. Voor die gevallen beveelt de Raad eveneens aan een aparte rechtsingang te creëren bij het openbaar ministerie.

2.2.7 Overige onderwerpen

- De Raad heeft kennis genomen van het voornemen tot een regeling met betrekking tot het maken van een audio-opnamen van (onderdelen van) de terechtzitting) in verband met de vaststelling van het proces-verbaal van de terechtzitting. De Raad vraagt zich af of u het al dan niet opnemen aan de rechter over wil laten (zoals dat nu in de praktijk ook gebeurt en hetgeen de voorkeur van de Raad heeft) of dat er een algemeen recht daartoe voor de verdediging en het openbaar ministerie zal worden gecreëerd. Hoe dan ook verzoekt de Raad u bij het definitieve voorstel de technische implementatie te betrekken (onder meer op het gebied van huisvesting), alsmede de verhoogde werklast die daar mogelijk door zal ontstaan.

- De Raad acht het van belang dat de mogelijkheid wordt geboden om snel en op experimentele basis in te spelen op nieuwe technische ontwikkelingen en wensen vanuit de praktijk. In het verlengde van hetgeen hiervoor is opgemerkt over audio-opnamen van de terechtzitting, zou bijvoorbeeld kunnen worden geëxperimenteerd met een audioproces-verbaal in zaken die zich daarvoor lenen. De Raad verzoekt u met het oog daarop een experimenteerbepaling toe te voegen aan het voorgenomen wetgevingsprogramma.

- De Raad kan zich vinden in het voornemen invulling en begrenzing van het bewijsrecht aan de rechter over te laten.

- De Raad heeft kennisgenomen van het voornemen om de bepaling te schrappen waarin de verklaringen van medeverdachten worden uitgesloten van het bewijs. Dit voornemen vergt,

gegeven de juridisch niet onomstreden praktijk van de medeverdachte als getuige, nadere onderbouwing.[14]

- De Raad heeft geen bezwaar tegen het voornemen de 'ad informandum'-praktijk van een wettelijke regeling te voorzien.

- De Raad onderschrijft de noodzaak de wettelijke regeling rond het professioneel verschoningsrecht in lijn te brengen met de jurisprudentiële invulling daarvan ten aanzien van de categorieën verschoningsgerechtigden, de reikwijdte van dat verschoningsrecht en de omstandigheden waaronder geen beroep op dat verschoningsrecht kan worden gedaan ("doorbreking" bij zeer uitzonderlijke omstandigheden). De tekst van de wet zou hierop moeten worden toegesneden. Eisen zouden kunnen worden gesteld aan (de motivering van) het verzoek tot doorbreking van het verschoningsrecht (proportionaliteit en subsidiariteit), aan toewijzing daarvan en de procedure hierbij, waarbij de rechter (rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter) een grote rol bij de toetsing moet hebben. Beschrijving van de toetsingsruimte van de rechter en de positie van de derden/belanghebbenden zijn daarbij van belang.

- De Raad onderschrijft het voornemen om te komen tot vereenvoudiging van de motiveringsvoorschriften. Wel dient daarbij rekenschap te worden gegeven van de verschillende eisen die thans worden gesteld aan de vaststelling van de feiten bij de beoordeling van verweren (vergelijk bijvoorbeeld de aannemelijkheidseis bij een beroep op een strafuitsluitingsgrond en de criteria ter bepaling van de gevolgen van een vormverzuim). Voorts merkt de Raad op dat niet (uitdrukkelijk) wordt voorgenomen in de aankomende wetgevingsoperatie ook de vraag te betrekken welke (gemotiveerde) onderdelen een uitspraak in ieder geval dient te bevatten. De Raad gaat er van uit dat het wel de bedoeling is dit erbij te betrekken en adviseert u dit anders alsnog te doen.

- De Raad heeft kennisgenomen van de mogelijkheid om de uitspraaktermijn te kunnen verlengen. Voor een beperkte categorie omvangrijke zaken en mits voorzien van een nadere clausulering kan de Raad zich dit voorstellen.

- De Raad zet vraagtekens bij het schikken in een ontnemingszaak *nadat* de ontnemingsbeslissing in eerste aanleg is genomen. In het bijzonder ten aanzien van onherroepelijke beslissingen. Daarmee wordt niet alleen een vorm van buitengerechtelijke afdoening gecreëerd, maar wordt ook een rechterlijke beslissing doorkruist. Dat principiële aspect verdient meer onderbouwing en overdenking.

- Ten aanzien van het voornemen om de verdachte aanwezig te laten zijn bij verhoren van getuigen door de rechter-commissaris en getuigen bij de rechter-commissaris standaard te laten beëdigen, dan wel de mogelijkheid in opdracht van de rechter-commissaris getuigen te laten verhoren door opsporingsambtenaren, acht de Raad het van belang dat de rechter-commissaris

[14] Zie HR 4 maart 2014, NJ 2014/474, m. nt. Reijntjes.

daarbij voldoende mogelijkheden krijgt naar bevind van zaken te handelen afhankelijk van de aard van de zaak.

- De Raad heeft kennisgenomen van het voornemen om in samenspraak met de praktijk te bezien of de wrakingsregeling aanpassing behoeft. Op dit moment merkt de Raad op dat dit onderwerp uiteraard van bijzonder belang is voor de Rechtspraak, mede in het licht van de eerdere opmerkingen over de onpartijdigheid van de rechter, maar dat het onderwerp zich niet alleen beperkt tot de strafrechtspraak. De discussie binnen de Rechtspraak, onder meer naar aanleiding van in opdracht van de Raad verricht wetenschappelijk onderzoek, is nog gaande.[15]

3. Gevolgen voor werklast en organisatie

3.1 Inleiding

In deze paragraaf geeft de Raad alleen in grote lijnen een kwalitatieve beschrijving van de werklastgevolgen voor de Rechtspraak, als gevolg van de wijzigingen die zijn beschreven in de Contourennota. De Raad kan nog geen specifieke financiële gevolgen opstellen, aangezien de Contourennota daarvoor te weinig gedetailleerd is. De financiële consequenties worden te zijner tijd in de wetgevingsadviezen in kaart gebracht. De onderstaande kwalitatieve uiteenzetting bestaan uit twee onderdelen:

1. de structurele werklastgevolgen als gevolg van toe- of afnames van (straf)zaken of van de werklast per zaak;
2. de niet-structurele gevolgen in het kader van de implementatie van het gemoderniseerde wetboek van strafvordering.

3.2 Werklastgevolgen

Over het algemeen verwacht de Raad geen substantiële toe- of afnames van het aantal strafzaken dat voor de strafrechter gaat komen. De Raad verwacht wél werklastgevolgen door enerzijds verschuivingen van taken en bevoegdheden en anderzijds een autonome toe- of afname van de werklast per zaak. De mate waarin dit plaatsvindt, hangt zeer af van de precieze uitwerking van de wetsvoorstellen en de samenhang daartussen. In onderstaande (niet-limitatieve) uiteenzetting worden deze werklastgevolgen achtereenvolgend kort toegelicht, voor:
(a) rechter (of raadsheer)-commissaris,
(b) berechting ter terechtzitting,
(c) behandeling van het beklag
(e) behandeling in hoger beroep; en
(f) vereenvoudiging van het verdenkingscriterium.

---

[15] Zie W. van Rossum e.a., *Wraking bottom-up. Een empirisch onderzoek*, RM 2012, nr. 6 en I. Giesen e.a, *De wrakingsprocedure. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden tot herziening van de Nederlandse wrakingsprocedure*, RM 2012, nr. 5 (beide rapporten beschikbaar via: http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Researchmemoranda/Pages/Research-Memoranda-2012.aspx).

a. De rechter(of raadsheer)-commissaris
De taken en bevoegdheden van de rechter(of raadsheer)-commissaris (hierna: "RC") worden in de contourennota door de volgende punten gewijzigd:

Regierol
De RC neemt op grond van de Contourennota enige taken over van de raadkamer, in het kader van zijn rol als geschilbeslechter in het strafproces. Deze wijziging in combinatie met de uitbreiding van de regierol van de RC kan voor verbeterde efficiëntie in de strafrechtspleging zorgen. De RC heeft namelijk geen zittingsrooster en beslissingen worden enkelvoudig genomen. De voorgestelde regierol van de RC kan tevens tot gevolg hebben dat getuigenverhoren vaker bij de RC plaatsvinden. De doorrekening van werklastgevolgen is echter volledig afhankelijk van de nadere invulling van het noodzakelijkheidscriterium voor een getuigenverzoek ter terechtzitting, de regierol van de RC en van de voorzitter van de rechtbank. Deze voorgestelde wijzigingen hangen namelijk nauw samen met elkaar. De Raad wil daarbij opmerken dat de Contourennota nog geen duidelijkheid geeft over de voorgenoemde samenhang en verschillende regierollen.

Formele verslaglegging
De formele verslaglegging van het voorbereidend onderzoek door de RC zal naar verwachting een toename van de werklast met zich meebrengen. In grote onderzoeken kan dit een kwaliteitsverbetering zijn, met name omdat de motivering over het voorbereidend onderzoek van de RC inzichtelijk wordt voor de rechtbank en een hogere instantie(s). Echter, in kleinere onderzoeken zorgt dit naar verwachting voor een onevenredige belasting en werklasttoename.

Getuigenverhoren in aanwezigheid van de verdachten
De Raad verwacht een werklasttoename door de voorgestelde uitbreiding van het aantal getuigenverhoren in aanwezigheid van verdachten. Immers, de RC dient het proces aan de verdachten uit te leggen, de verdachten de gelegenheid te geven om vragen te stellen en de RC zal vaker ordemaatregelen moeten nemen. Daarnaast zorgt de aanwezigheid van verdachten voor extra logistieke problemen, door bijvoorbeeld het ontbreken van een tolk voor de verdachte of de verdachte zelf. Deze logistieke problemen kunnen vervolgens tot een aanhouding van het verhoor leiden.

Doorzoeking woning en generiek bevel
In de Contourennota wordt een machtigingsbevoegdheid voorgesteld voor de RC in het kader van een doorzoeking van een woning, zonder toestemming van een bewoner. De Raad verwacht dat hierdoor de RC minder vaak bij een dergelijke doorzoeking aanwezig zal zijn en dus gebruik zal maken van een machtiging. Het leidt echter naar verwachting tot meer onrechtmatigheidsverweren en discussie ter terechtzitting, omdat er meer fouten bij een dergelijke doorzoeking gemaakt zullen worden. Deze verschuiving in werklast wordt tevens gesignaleerd in het voorgestelde generieke bevel voor de inzet van heimelijke bevoegdheden. Het is namelijk bij het afgeven van een dergelijk bevel in veel gevallen niet mogelijk een juiste subsidiariteitstoets te verrichten. De Raad verwacht daarom ook hier meer onrechtmatigheidsverweren en discussie ter terechtzitting.

b. Berechting ter terechtzitting
De Contourennota behelst verschillende wijzigingen die de berechting ter terechtzitting beïnvloeden. In de eerste plaats wordt een regierol aan de voorzitter van de rechtbank toegeschreven. Dit voorstel is nog onvoldoende uitgewerkt, waardoor de Raad hier nog geen beschrijving van de werklastgevolgen kan formuleren. In de tweede plaats wordt voorgesteld dat de rechters die geoordeeld hebben over het bezwaarschrift niet bevoegd zijn voor de behandeling van de strafzaak. De Raad verwacht hierdoor enerzijds een toename van het aantal aanhoudingen, omdat een andere rechter het bezwaarschrift moet behandelen. Het creëert dus een extra toetsingsmoment en een extra mogelijkheid om de aanhouding van de zaak af te dwingen, hetgeen tot de nodige vertraging van de strafzaak kan leiden. De Raad kan nog geen inschatting geven hoe vaak dit bezwaarschrift hiervoor wordt gebruikt, maar een stijging van het aantal bezwaarschriften en het aantal aanhoudingen ligt in de rede. Anderzijds heeft dit gevolgen voor de behandeltijd van een strafzaak. Een andere rechter dient namelijk de zaak opnieuw voor te bereiden. Dit kan in omvangrijke zaken veel extra behandeltijd kosten.

c. Behandeling van het beklag
De Raad verwacht een toename van het aantal beklagschriften in het kader van artikel 12 Sv. In de Contourennota wordt namelijk de kennisgeving van een niet verdere vervolging verplicht, wanneer betrokkene als verdachte is gehoord. Het slachtoffer krijgt hierdoor vaker een kennisgeving van niet verdere vervolging. Dit leidt daarom naar verwachting tot meer beklagzaken bij de gerechtshoven.

d. Behandeling en beslissingen in hoger beroep
Ten eerste wordt er voorgesteld om de behandelingstermijn van een beklag in te voeren. Dit zal naar verwachting leiden tot een werklasttoename in deze zaken. De Rechtspraak kan immers minder voorraad aanhouden, en dit kan vervolgens gevolgen hebben voor het optimaal benutten van de bestaande capaciteit.

In de Contourennota wordt ten tweede een verlenging van het intrekkingstermijn voorgesteld. Afhankelijk van de intrekkingstermijn kan dit een werklastvermindering oplevering. Een tijdige intrekking zorgt er namelijk voor dat de zaken niet voorbereid hoeven te worden. Het voorstel is echter nog onvoldoende uitgewerkt om een eenduidige conclusie hierover te kunnen trekken.

Ten derde merkt de Raad op dat ten aanzien van het voorstel om het verlofstelsel af te schaffen, het nog onduidelijk is welke effecten het heeft voor de werklast (per zaak). De Rechtspraak kent namelijk verschillende interpretaties van dit stelsel. De Raad komt hier in de advisering van deze wetswijziging op terug.

e. Vereenvoudiging van het verdenkingscriterium
Het verdenkingscriterium is één van de hoekstenen van het Wetboek van Strafvordering. Een wijziging in dit criterium heeft effect op alle strafzaken in verschillende fases van het strafproces. De Raad verwacht echter geen substantiële werklastgevolgen door de vereenvoudiging van dit criterium. Desalniettemin zal dit naar verwachting wel veel aanloopeffecten hebben. Hierbij valt te denken aan meer discussie ter terechtzitting over toepassing van heimelijke bevoegdheden en dwangmiddelen.

f. Gevolgen in het kader van aanloopeffecten
De Raad verwacht dat de modernisering van het wetboek een toename van de werklastgevolgen met zich meebrengt als gevolg van het overgangsrecht en het feit dat het wetboek een andere structuur en nummering krijgt. Rechters en ondersteuning moeten namelijk met deze nieuwe structuur leren werken met inbegrip van nog tot stand te komen jurisprudentie. De Raad verwacht daarom een hogere behandeltijd gedurende deze aanloopperiode.
Tevens worden aanloopeffecten verwacht in het aantal strafzaken, omdat andere betrokken (professionele)partijen in de strafrechtspleging ook moeten leren werken met de nieuwe structuur. De Raad verwacht daardoor een (tijdelijk) daling van het aantal strafzaken.

3.3 Implementatiegevolgen
De Raad verwacht dat de modernisering van het wetboek implementatiegevolgen heeft. Deze gevolgen dienen zich aan bij het opleidingsinstituut van de Rechtspraak, de werving van medewerkers, ICT en huisvesting. Hieronder volgt een nadere toelichting.

a. Gevolgen voor opleidingen
De Raad verwacht dat de modernisering van het wetboek gevolgen heeft voor het opleiden van het personeel van de Rechtspraak. Alle medewerkers die werkzaam zijn in het strafrecht zullen moeten worden opgeleid. Het opleidingsinstituut van de Rechtspraak (en het openbaar ministerie) zal als gevolg van de modernisering nieuwe cursussen moeten ontwikkelen en uitvoeren. Tevens moet het huidige cursusaanbod worden aangepast conform de modernisering.

b. Gevolgen voor de werving van medewerkers
De Contourennota behelst een verschuiving van een aantal taken en bevoegdheden. De voorgenomen verschuiving van de zittingsrechter naar de RC is het belangrijkste voorbeeld hiervan. Een dergelijke verschuiving van taken en bevoegdheden heeft tot gevolg dat de Rechtspraak inspanningen zal moeten verrichten om meer RC's te werven en selecteren, en daarbij mogelijk nadere selectie-eisen te hanteren. Het is vooralsnog niet mogelijk de impact hiervan in te schatten, omdat deze impact nauw samenhangt met de nadere uitwerking van de wetsvoorstellen.

c. Gevolgen voor de ICT
De modernisering van het wetboek zal een forse impact hebben op de ICT en kennissystemen. De veranderingen grijpen in op alle functionele gebieden die met ICT worden ondersteund. Door de modernisering zullen aanpassingen aan de strafrechtsystemen en koppelingen met ketenpartners en procespartijen noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij om aanpassingen in applicatiefuncties, gegevens(structuren), koppelingen tussen systemen en uitwisseling van gegevens ten behoeve van onderzoeken, eerste aanleg, tweede aanleg en cassatie.

d. Gevolgen voor de huisvesting
Naar verwachting leidt de modernisering van het wetboek tot meer taken voor en bevoegdheden van de RC in strafzaken. De mate waarin dit leidt tot uitbreiding van de formatie, is bepalend voor de omvang van de daarmee gepaard gaande investeringen in de gerechtsgebouwen. Gelet op de ligging van de

werkgebieden van de RC's in de gerechtsgebouwen, gaat het dan steeds om majeure investeringen. Het werkgebied van de RC's heeft immers te maken met meer beveiliging en ingewikkelde verkeerstromen.

4. Slotsom

Afrondend brengt het voorgaande de Raad tot de volgende slotsom. De Raad onderschrijft datgene wat u met de in de Contourennota geschetste modernisering van het Wetboek van Strafvordering wenst te bewerkstelligen: de '*beweging naar voren*', een grotere *regierol van de rechter* en een meer *contradictoire gedingstructuur*. Daarbij vraagt de Raad in het bijzonder aandacht voor het ontbrekende kader van grondslagen en beginselen, de keerzijde van de doelen die worden gesteld en de tijd én middelen die nodig zullen zijn om die doelen te behalen. Voor de Raad staat bij beoordeling van aankomende wetgevingsoperatie de kwaliteit van de rechtspraak in individuele zaken voorop en daarvoor acht de Raad *solide rechtsbescherming in het vooronderzoek door rechterlijke betrokkenheid, behoud van het primaat van de zittingsrechter* en *vergroting van de regiemogelijkheden door RC én zittingsrechter* van cruciaal belang. Als gezegd is de Raad graag bereid mee te denken bij invulling van uw voorstellen en ten slotte beveelt de Raad aan in het verdere proces met het oog op de kwaliteit van wetgeving de tijd te nemen die daarvoor nodig is.

Hoogachtend,